

Proposition de loi

modifiant la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.

Avis du Conseil d'Etat

(4 avril 2014)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat du 12 décembre 2013, le Conseil d'Etat a été saisi de la proposition de loi sous rubrique déposée par le député Alex BODRY le 2 octobre 2013 et déclarée recevable le 5 décembre 2013 par la Chambre des députés (doc. parl. n° 6623).

Parallèlement à la proposition de loi, le même auteur avait également déposé le 2 octobre 2013 une proposition de révision de l'article 64 de la Constitution, déclarée recevable le 5 décembre 2013 par la Chambre des députés (doc. parl. n° 6622). Les deux propositions sont actuellement soumises à l'avis du Conseil d'Etat, la proposition de révision de l'article 64 de la Constitution étant examinée également à la date de ce jour.

A la proposition de révision de la Constitution et à la proposition de loi était joint un exposé des motifs commun aux deux textes.

Les deux propositions peuvent produire leurs effets l'une indépendamment de l'autre. Aussi le Conseil d'Etat entend-il les examiner séparément.

*

Selon l'auteur de la proposition de loi, les adaptations proposées à la législation sur le droit d'enquête parlementaire font partie des recommandations du rapport de la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat du 5 juillet 2013.

La recommandation figurant sous g) dans ledit rapport est libellée comme suit :

« La loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires ayant été mise à l'épreuve dans le cadre des travaux menés par la Commission d'enquête sur le Service de Renseignement de l'Etat, il est recommandé de la revoir. L'expérience acquise dans le cadre de sa mise en œuvre pratique a démontré certaines déficiences qui ont été maîtrisées tant bien que mal grâce à la volonté des membres de la Commission d'enquête, à la disponibilité du secrétariat de la Commission d'enquête et de la bonne coopération de certains intervenants extérieurs. Plus particulièrement, il convient de préciser davantage le volet relatif à l'exécution des mesures d'instruction décidées par la Commission d'enquête, y compris les pouvoirs impartis au Président de la Commission d'enquête. De même, l'interaction des travaux d'investigation de la Commission d'enquête parlementaire et des poursuites judiciaires entamées par les autorités

judiciaires mérite une attention bien particulière. Il convient évidemment de couler en force de loi les pratiques et autres procédés mis en œuvre au niveau administratif de la Commission d'enquête. »

La proposition de loi est présentée sous forme d'un article unique subdivisé en six points, comportant tous des modifications de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, ci-après « loi de 2011 ». Le Conseil d'Etat propose de remplacer les points par des articles séparés portant chacun modification d'un article de la loi en vigueur. Une telle structure du texte tient compte de l'article 65 de la Constitution qui dispose qu'à la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant « sur un ou plusieurs articles de la loi ». Par ailleurs et afin d'assurer la clarté du texte, un article ne devrait contenir qu'une seule norme. En outre, l'agencement des articles doit refléter l'ordre des articles de la loi à modifier.

Examen de l'article unique (Articles 1^{er} à 7 selon le Conseil d'Etat)

Point 1 (Articles 2 et 3 selon le Conseil d'Etat)

Selon ce point, un nouvel alinéa est introduit entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi de 2011 libellé comme suit :

« Dans l'exécution des mesures d'instruction, la commission d'enquête peut requérir l'assistance de la force publique. Elle peut décider de déléguer l'exercice de certaines mesures d'instruction à son président ou un autre de ses membres. »

Selon l'alinéa 1^{er} de l'article 4 de ladite loi, la commission peut prendre toutes les mesures d'instruction prévues au Code d'instruction criminelle.

Aux termes de l'article 28, paragraphe 3 du Code d'instruction criminelle, « Le juge d'instruction a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique ». Le Conseil d'Etat propose de reprendre le même libellé que celui figurant au Code d'instruction criminelle. La première phrase de l'alinéa nouveau proposé sous le point 1 se lira dès lors comme suit :

« La commission d'enquête a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. »

Le Conseil d'Etat entend néanmoins souligner que le recours à la force publique par la commission d'enquête n'est pas sans poser problème dans la mesure où les actes d'instruction ainsi posés ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de la part de la personne visée par la mesure de contrainte.

Le Conseil d'Etat suggère de remplacer la deuxième phrase du même alinéa nouveau par une modification de l'alinéa 1^{er} de l'article 4 de la loi qui, en se rapprochant du libellé du Code d'instruction criminelle, se lirait comme suit :

« La commission ainsi que son président ou un autre de ses membres, pour autant que celui-ci y soit habilité par la commission, peut procéder à tous les actes d’instruction prévus par le Code d’instruction criminelle. »

De surcroît, il appartient à la Chambre des députés de décider si l’habilitation du président ou d’un membre de la commission pour exercer les pouvoirs résultant du Code d’instruction criminelle doit émaner de la Chambre des députés ou de la commission.

Les articles 2 et 3 de la proposition de loi se liraient dès lors comme suit :

« **Art. 2.** L’alinéa 1^{er} de l’article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 est modifié comme suit :

« La commission ainsi que son président ou un autre de ses membres, pour autant que celui-ci y soit habilité par la commission, peut procéder à tous les actes d’instruction prévus par le Code d’instruction criminelle. »

Art. 3. Il est inséré un nouvel alinéa entre les alinéas 1^{er} et 2 de l’article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 dont la teneur est la suivante :

« La commission d’enquête a, dans l’exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. » »

Point 2 (Article 4 selon le Conseil d’Etat)

Aux termes de la proposition de loi, l’alinéa 2 de l’article 4, devenu l’alinéa 3 après l’entrée en vigueur du nouvel alinéa inséré entre les alinéas 1^{er} et 2, est complété par la phrase suivante :

« Une instruction préliminaire ouverte par le parquet ne met pas fin à l’enquête parlementaire en cours. »

Aux termes de la deuxième phrase du même alinéa actuellement en vigueur :

« Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l’ouverture d’une information judiciaire. »

L’expression « information judiciaire » ne figure pas telle quelle au Code d’instruction criminelle. La doctrine luxembourgeoise la considère toutefois comme synonyme du concept d’instruction préparatoire.¹

Aux termes de l’article 9-2, paragraphe 1^{er} du Code d’instruction criminelle, la police judiciaire, exercée sous la direction du procureur d’Etat, est chargée de constater les infractions à la loi pénale, d’en rassembler les preuves et d’en rechercher les auteurs « tant qu’une information n’est pas ouverte ».

Aux termes de l’article 9-2, paragraphe 3 du Code d’instruction criminelle, « Lorsqu’une information est ouverte, elle [la police] exécute les délégations des juridictions d’instruction et défère à leurs réquisitions ».

¹ Roger Thiry, « Précis d’Instruction Criminelle en Droit Luxembourgeois », page 160

Même si la notion « information judiciaire » est *a priori* claire en ce qu'elle exclut l'enquête préliminaire, le Conseil d'Etat approuve l'introduction de la précision proposée à l'endroit de l'article 4. L'enquête parlementaire ne saurait en effet prendre fin dès le lancement d'une enquête préliminaire. Le Conseil d'Etat propose toutefois de remplacer l'expression « instruction préliminaire » par « enquête préliminaire », cette dernière expression étant utilisée à l'article 46, paragraphe 1^{er} du Code d'instruction criminelle.

Afin d'aligner la terminologie de la loi de 2011 sur celle du Code d'instruction criminelle, le Conseil d'Etat propose de remplacer dans la foulée l'expression « information judiciaire », figurant *in fine* de l'alinéa 2 actuel de l'article 4, par l'expression « instruction préparatoire », notion figurant à l'article 49 du Code d'instruction criminelle.

L'article 4 se lirait dès lors comme suit :

« **Art. 4.** L'alinéa 2, devenu l'alinéa 3, de l'article 4 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé comme suit :

« L'instruction menée par la commission d'enquête ne saurait pas porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une instruction préparatoire. Une enquête préliminaire à laquelle procède le parquet ne met pas fin à l'enquête parlementaire en cours. » »

Point 3 (Article 1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Selon ce point, l'alinéa 1^{er} de l'article 3 serait complété par une phrase libellée comme suit :

« La retransmission en images de l'audition d'un témoin n'est possible qu'avec son accord. »

D'un point de vue légistique, cette proposition de modification de l'article 3 de la loi de 2011 doit précéder les points (articles selon le Conseil d'Etat) précédents qui visent à modifier un article subséquent de la loi.

La nouvelle disposition figurant dans la proposition de loi n'est pas autrement commentée. Le libellé permet de déduire que la retransmission vocale de l'audition d'un témoin est possible même sans son accord. Le Conseil d'Etat conçoit que la publicité constitue une caractéristique essentielle et distinctive d'une enquête parlementaire par rapport à l'instruction préparatoire couverte par le secret. Il propose néanmoins de soumettre également la retransmission vocale des réunions à une décision préalable de la commission. Le texte se lira dès lors comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires est complété comme suit :

« Elle peut également décider la retransmission des réunions. La retransmission en images de l'audition d'un témoin n'est possible qu'avec son accord. » »

Point 4 (Article 5 selon le Conseil d'Etat)

Selon la proposition de loi en projet, la commission pourra désormais entendre une personne à titre de simple renseignement, sans que sa déposition ait lieu sous serment.

Le Conseil d'Etat note que le juge d'instruction n'a pas cette compétence, à l'exception de l'hypothèse visée à l'article 76 du Code d'instruction criminelle (« Les enfants au-dessous de l'âge de 16 ans ... »).

Point 5 (Article 6 selon le Conseil d'Etat)

Il est prévu d'abroger la version actuelle de l'article 12 de la loi de 2011 et de la remplacer par un nouveau libellé. Selon le libellé modifié, la commission doit non seulement transmettre les procès-verbaux contenant des indices d'infraction, mais également les documents et pièces. Le Conseil d'Etat approuve cette modification. L'alinéa 2 de l'article 12 tel que proposé précise également que le rapport public sur les travaux de la commission doit donner lieu à un débat en séance publique à la Chambre des députés clôturé par un vote sur les conclusions du rapport. La disposition actuelle, comme quoi le rapport doit contenir des conclusions et formuler, le cas échéant, des observations quant aux responsabilités que l'enquête a révélées ainsi que des propositions sur une modification de la législation, est supprimée. Seule est maintenue l'exigence de « conclusions ». Il y a lieu d'écrire « Procureur d'Etat territorialement compétent ».

Il faudrait par ailleurs procéder à une correction du libellé en ce que le texte fait référence à « des indices ou indices d'infraction ». Ce libellé résulte d'une erreur commise suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 6 juillet 2010 (doc. parl. n° 5331⁹) par rapport aux amendements adoptés par la Chambre des députés le 1^{er} avril 2010 dans le cadre de la proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, à l'origine de la loi de 2011. Le Conseil d'Etat s'était en effet opposé formellement à l'introduction de la notion de « présomptions d'infraction » et entendait retenir exclusivement l'expression « indices d'infraction ». Au lieu de remplacer dans la suite le bout de phrase « des indices ou des présomptions d'infraction » par l'expression « des indices d'infraction », le législateur s'était contenté de remplacer le terme « présomptions » par « indices ». Le Conseil d'Etat note que le verbe « contenant » remplace dans la première phrase de l'article 12 le verbe « constatant ». La proposition de texte de l'article 12 devrait dès lors être présentée comme suit :

« **Art. 6.** L'article 12 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé comme suit :

« Art. 12. Les procès-verbaux ou extraits de procès-verbaux contenant des indices d'infraction sont soumis au Procureur d'Etat territorialement compétent pour telle suite que de droit. Il en est de même des documents et pièces dont la commission a pu prendre connaissance.

A la fin de sa mission, la commission d'enquête présente un rapport public sur ses travaux qui donne lieu à un débat en séance publique à la Chambre des députés, clôturé par un vote sur les conclusions du rapport. » »

Point 6 (Article 7 selon le Conseil d'Etat)

L'auteur de la proposition de loi entend introduire à l'endroit de l'article 13 de la loi de 2011 une disposition fixant la durée maximale des travaux de la commission à neuf mois sauf décision contraire de la Chambre des députés.

La disposition actuelle selon laquelle les travaux de la commission sont suspendus par la clôture de la session de la Chambre est supprimée. Le Conseil d'Etat propose de libeller l'article final comme suit :

« **Art. 7.** L'article 13 de la loi précitée du 27 février 2011 est remplacé comme suit :

« Art. 13. La durée des travaux de la commission ne peut pas dépasser une période de neuf mois, à moins que la Chambre des députés n'en décide autrement.

Les pouvoirs de la commission cessent de plein droit en cas de dissolution de la Chambre des députés. » »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 avril 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen